

# 옴부즈만 제도의 활용과 개선방안

이 경 원\*

## 목 차

- |                              |                           |
|------------------------------|---------------------------|
| I. 들어가는 말                    | III. 옴부즈만 제도의 활용과 성과      |
| II. 옴부즈만 제도의 개관              | 1. 중앙정부: 국민고충처리위원회의 운영    |
| 1. 옴부즈만제도의 개요                | 2. 지방정부                   |
| 2. 우리나라에서의 옴부즈만제도 도입배경 및 필요성 | IV. 현행 옴부즈만제도의 제약요인과 개선방안 |
| 3. 외국의 옴부즈만제도와와의 비교          | 1. 제약요인                   |
| 4. 한국형 옴부즈만(국민고충처리위원회)의 활동   | 2. 개선방안                   |
|                              | V. 맺는말                    |

## I. 들어가는 말

국가의 권력이 분극화의 방향으로 진행되고 사회내의 다양한 세력들이 '견제와 균형'의 민주주의 전통을 지향함에도 '행정은 여전히 국가 최대의 생산환경'이란 주장은 변함이 없는 듯 하다. 이는 입법부와 사법부에 대한 행정부의 권한이 상대적으로 우월한 소위 행정국가화 경향이 아직 유지되고 있음을 의미한다. 행정부 우위현상은 행정책임과 통제에 있어서의 비실효성의 결과를 낳고 있으며, 행정만능 또는 행정편의적인 현상이 유발되고 있어 이로 인한 국민의 권리보호와 구제라는 관점에 심각한 문제를 나타내고 있다.

공권력에 대한 통제노력은 역사적으로 공감을 얻어왔다. 고대 중국의 감찰원, 그리스 아테네의 감독관, 스파르타의 민선 행정감독관, 로마의 호민관 등이 대표적 예라 할 수 있다. 이러한 흐름을 이어 공권력 통제에 대한 기본적인 사고와 현대 행정국가화 현상으로 말미암아 창안된 대표적인 행정통제 및 고충민원구제제도가 「옴부즈만(Ombudsman)」제도라 할 수 있다. 이러한 옴부즈만제도는 본래 행정통제기능을 수행해야 할 입법부나 사법부가 한계를 노출시킴에 따라 이를 보완하기 위하여 도입된 것으로, 1809년 스웨덴에서 최초로 도입된 이래 북유럽에서만 도입되었던 것이 2차 대전 이후부터는 세계 각국으로 전파되어 현재 약 85여개 국가에서 도입·운영하고 있으며, 확산 추세에 있다(최창행, 1998).

우리나라의 신문고와 어사제도 등도 조선시대의 민원처리장치라 할 수 있으며, 현대적 의미의 옴부즈만제도는 지난 김영삼 정부때 개혁정책의 일환으로 1993. 8. 「행정쇄신위원회」의 건의를 받아들여 1993. 12. 정기국회에서 제정된 「행정규제및민원사무기본법」에 의하여 옴부즈만제도로써

\* 제주대학교 행정학과 교수

1994. 4. 9.에 발족한 국민고충처리위원회를 들 수 있다. 그후 기본법에 규정되었던 행정규제에 관해 별도의 입법이 추진되고(행정규제기본법), 갈수록 복잡, 다양해져가는 행정환경과 서비스행정에서 대한 국민의 요구가 반영되어 “민원사무처리에 관한 법률”이 1997년 법률 제5369호로 제정되었다. 1998. 1. 1. 시행에 들어간 동법은 정부정책이나 행정제도의 개선을 위한 국민제안제도를 도입함으로써 민원사무의 신속한 처리로 국민의 권익을 보호하고, 아울러 기존의 국민고충처리위원회의 조직과 운영체계를 보강하였다. 중앙정부 차원에서 시도된 행정서비스의 획기적 변화는 지역차원으로 이어져 갔다. 30년만에 부활된 지방자치의 실시는 지역 차원에서 주민들의 욕구와 민원을 충족시킬수 있는 제도적 장치의 도입 필요성을 제기하는 계기를 마련하였다. 1991년 이후 가속화돼온 분권화의 구호아래 지방자치의 이념을 실현하는 수단으로 자치단체별 옴부즈만이 탄생하기 시작하였다.

“민원사무처리에 관한 법률”과 자치단체에서 이루어지는 (유사)옴부즈만 “조례”의 제정은 우선 대민행정의 공정성·투명성·합리성을 제고 시키기 위해 필요한 기본적인 단일의 법률체제를 구축하였다는 점에 그 의의가 있다. 그리고 주민의 고충처리에 높은 우선권이 주어지기 시작했다는 점이다. 이러한 법적 토대는 위법·부당한 행정작용으로 인하여 피해를 입은 국민의 권리구제기능과 행정제도와 정책의 개선에 대한 권고기능 등을 통하여 행정편의주의적인 제도를 개선할 수 있는 행정통제의 제도적인 틀을 갖추게 되었다는 것을 의미한다.

본 글에서는 우선 옴부즈만제도 도입의 배경과 필요성에 대하여 고찰하고, 외국 옴부즈만제도와 우리의 제도를 옴부즈만제도의 일반적인 특징과 기능을 중심으로 비교하고, 두번째로는 옴부즈만제도의 활용과 운영성과를 중앙정부와 지방정부의 차원에서 정리 및 분석·평가하고, 세번째는 현행 옴부즈만 제도의 기능활성화를 제약하는 제도상 및 운영상의 미비점을 지적하여 행정통제를 통한 주민의 권리이익의 확보와 결과적으로 행정의 주민참여를 촉진시키는 옴부즈만제도로 정착, 발전하기 위한 개선방안을 모색 하고자 하였다.

## II. 옴부즈만제도의 개관

### 1. 옴부즈만제도의 개요

#### 1) 옴부즈만제도의 특징

옴부즈만제도를 도입, 운영하고 있는 국가에 따라 옴부즈만의 지위·권한·관할범위 등은 다소 차이가 있다. 그러나 그들이 공통적으로 지니고 있는 일반적인 특징은 행정부 및 입법부로부터의 독립성과 정치적 중립성을 가지며, 업무처리과정에서 공식적인 절차가 없이 개방적이므로 민원을 행정소송에 비해 극히 신속하게 처리할 수 있으며 또한 접근이 용이하다는 것이다. 아울러 소송절차를 거치지 아니하고 처리하기 때문에 대개의 경우 다른 법률서비스에서 요구되는 비용이 문제가 되지 않는다.

그리고 옴부즈만은 법률·행정에 관하여 전문지식이 뛰어난 인격자 중에서 선출되며 옴부즈만은 명백한 불법행위로부터 부당행위, 비능률, 부정행위, 태만, 신청에 대한 불응답, 답변의 지연, 결

정의 편파성 등 사소한 문제까지 포함하여 처리할 수 있으며, 행정작용에 대한 개인의 고충을 처리한다. 그렇지만 법원이나 행정관서와는 달리 행정작용을 직접 취소하거나 변경할 수 있는 권한은 없으며 직접적인 감사권이 없다. 따라서 옴부즈만은 하자있는 행정작용에 대한 취소 및 변경을 관계기관에 요청 또는 권고할 수 있을 뿐이며, 일정한 기간의 활동을 중심으로 한 결정에 대한 비판, 건의, 행정의 불복사건수 등을 상세하게 기록한 연차보고서를 작성하여 공개함으로써 행정에 적지않은 영향을 미치게 된다.

## 2) 옴부즈만제도의 기능

옴부즈만 제도가 갖는 주요기능으로는 먼저 행정에 대한 통제 기능, 둘째로 권리의 보호, 구제 그리고 보다 적극적으로 주민의 참여를 활성화 시키는 역할을 들수 있으며 보다 구체적인 기능을 정리하면 다음과 같다(조창현 외, 1995:121-125; Thomas, 1995: 153-156).

### ① 행정통제기능

옴부즈만의 전형적인 행정통제기능은 스웨덴과 핀란드, 덴마크 등의 북구제국에서는 찾아 볼 수 있는데 이 나라들은 다른 나라와는 달리 옴부즈만의 통제기능을 헌법에 규정하고 있다. 일반적으로 고충민원업무처리를 위하여 옴부즈만은 행정기관을 감독하기 위한 조사권을 부여받고 있는데 이것은 직권조사권(ex-officio investigations)등으로 더욱 강화된 형태를 가지기도 한다.

옴부즈만의 관할범위는 보통 행정부이지만 스웨덴과 핀란드에서는 사법부까지도 관장하고 있다. 국가에 따라서 통제권한이 제한받는 경우도 있는데 폴랜드의 경우 경찰과 군은 관할범위에서 제외하고 있는 반면, 오스트리아 연방옴부즈만은 사법부의 행정과 州행정을 포함하여 거의 완전한 통제권을 가지고 있다.

### ② 갈등해결기능

현대사회가 다양화되고 행정기관에서 수행하는 과제가 증가하면서 국민과 행정기관간에 보다 많은 갈등들이 발생하게 된다. 그러나 이러한 갈등은 국민과 행정기관 사이에서 자율적으로 해결되는 것이 바람직하나 그렇지 못한 것이 현실이다. 원칙적으로 법원의 이용은 국민에게 개방되어 있긴 하나 소송비용의 부담, 소송의 장기화, 이용에 대한 거리감, 법원 자체의 업무과다와 함께 판결의 속성상 승자와 패자의 엄격한 구분 등으로 갈등해결에 있어서 법원의 한계를 보여준다.

이러한 점에서 볼 때 옴부즈만의 중재 및 조정기능은 법원에서의 소송과는 다른 특별한 의미를 갖는다. 프랑스에서 옴부즈만은 중재자의 의미를 갖는 "Médiateur"라고 불리우는데 이는 옴부즈만의 갈등해결기능을 명백하게 보여주는 것이다. 옴부즈만의 중재 및 조정의 중요한 기능은 대립하는 양당사자의 주장에 대한 시비를 가리는 것에 그치지 않고 새롭고 긍정적인 관계를 재창조할 수 있도록 도와주면서 상호합의를 도출할 수 있도록하는 것이다.

### ③ 개혁기능

개혁자로서의 옴부즈만의 기능은 법적·행정적 개혁을 주도하거나 그것이 실현되도록 권고하는 것을 의미한다. 대부분의 옴부즈만은 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 및 기타 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 조치를 변경할 것을 요구할 의무가 있다. 이러한 옴부즈만의 기능은 특별한 권력에 의존하지 않고 인간적 권위 즉 "부드러운 법률(soft law)"을 통해 행정의 변화를 도모할 수 있다는데 중요성이 있다. 이러한

“부드러운 법률”은 서비스 지향적이며 국민에게 공무원들이 그 의무를 다하도록 하기 위해 행정기관에게 동기를 부여할 뿐만 아니라 국민과 행정기관간의 대화통로를 제공한다는 것을 의미한다.

#### ④ 민주적·정치적 대변기능

자유민주주의사회에서는 계층·부문·지역간에 국가의 권한과 기능에 대한 다양한 입장과 견해를 가질 수 있다. 이 때 행정기관은 대체로 힘있는 다수를 대표하는 결정을 하기 쉽고 따라서 힘없는 소수집단은 행정기관의 결정에 의해 권익을 침해당할 가능성이 높아지게 된다. 이러한 사회적 약자의 정당한 권익이 침해당하지 않도록 옴부즈만은 이들을 대변하는 기능이 요구되고 있다.

이와 같은 옴부즈만의 여러가지 기능이 충실하게 수행되기 위해서는 옴부즈만의 판단이 따뜻한 인간애에 기초하여야 하며 제도가 창설될 때부터 강력한 권한의 부여와 함께 정치적·행정적인 영향으로부터의 독립성을 유지할 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다 하겠다.

## 2. 우리나라에서의 옴부즈만제도 도입배경 및 필요성

옴부즈만제도의 도입과 상관없이 우리나라에서는 행정기관의 행정처분으로 인한 고충민원을 처리하기 위해 여러가지 구제수단을 두고 있다. 행정심판 또는 행정소송을 통한 방법과 국회 청원 및 진정심사제도, 그리고 감사원, 청와대 민정실 또는 정부합동민원실을 통한 민원제기방법 등이 그것이다.

그러나 행정심판과 행정소송은 신청인의 적격 여부심사와 당초 처분기관의 경유, 신청기간의 제한, 서면심리 등 절차적 형식성의 번잡성과 엄격성 그리고 소송에 따르는 시간과 비용의 부담 등으로 일반국민들이 손쉽게 이용하기에는 한계가 있으며, 단지 잘·잘못을 가리는 데에만 관심이 집중되는 한계를 지니고 있었다.

국회청원심사제도는 반드시 국회의원의 소개를 받아야 하고 일반적으로 관계부처의 의견을 청취하여 해결하므로 국민의 고충해소와 행정통제효과에 적극적이지 못한 측면이 있다. 감사원의 주된 업무영역은 위법한 행정행위에 대한 비위적발 및 처벌을 회계감사 및 직무감찰 등의 방법으로 처리하는 것이며, 대통령 민정비서실은 정치적 판단을 요하거나 대통령의 중요 관심사항이외에는 주로 정부합동민원실 또는 당해 행정기관에 이첩처리하고 있다. 기존의 정부합동민원실의 경우에도 대부분의 고충민원을 당해 행정기관에 이첩처리함으로써 고충민원발생의 원인자가 민원을 처리하는 문제점이 상존하고 있다고 할 수 있다.

이와 같이 고충민원의 상당부분이 당해 행정기관으로 다시 이첩되나, 해당 행정기관의 무책임성과 형식적인 민원처리 절차는 국민의 불신과 불만을 누적시켜 왔다. 또한 기존의 제도로서는 국민의 고충을 제3자적 입장(오히려 국민의 입장)에서 간이·신속하게 해결하는데 한계를 지니고 있었다. 따라서 김영삼정부 출범이후 이에 대한 해결책으로써 행정기관이 국민의 신뢰를 잃지 않게 하고 실질적인 권리구제를 보장하기 위한 법률적 근거와 권위를 가지고 민원을 직접처리할 수 있는 독립기구의 설치 필요성이 대두되었다.

### 3. 외국의 옴부즈만제도와의 비교

세계 85여개 국가에서 도입운영하고 있는 옴부즈만제도도 각국의 정치적·사회적·역사적 조건이 상이함에 따라 그 형태는 다양하지만 일반적으로 순수의회형과 행정부형, 의회형과 행정부형의 절충형으로 대별된다.

이러한 옴부즈만 각 유형의 대표적인 국가와 그 특성을 비교하면 <표 1>과 같이 정리할 수 있으며, <표 1>에서 보는 바와 같이 옴부즈만의 권한 중 고충민원에 대한 조사권과 행정기관에 대한 시정조치 또는 제도개선의 권고기능은 각국의 공통사항이며 직권처리권, 소추권 및 징계요구권에 있어서는 나라마다 차이가 있다.

우리나라의 옴부즈만제도는 행정부형으로 합의제라는 독특한 형태를 취하고 있으며 직권처리권과 소추권, 징계요구권이 가지고 있지 않다. 또한 우리나라의 경우는 국회의원을 통해서만 민원신청이 가능한 영국이나 옴부즈만을 거쳐야만 민원신청을 할 수 있는 프랑스와는 달리 누구든지 직접 고충민원을 신청할 수 있으므로 국민이용이 편리한 점이 특색이라 할 수 있다.

<표 1> 외국 옴부즈만 제도와의 비교표

	스웨덴 (의회형)	영국 (의회형)	프랑스 (행정부형)	미국 각주 (행정부형 20 의회형 4)	한국 (국민고충 처리위원회)
관할대상	국가행정기관, 지방자치단체, 법원, 군대.	국가행정기관	국가 및 지방자치 단체, 공시설법인	주정부의 행정기관	국가, 지방자치단체, 행정권한위임 · 위탁받은 기관, 공법인
신청주의	○	○	○	○	○
직권처리권	○	×	×	○	×
소추권	○	×	○	×	×
징계요구권	○	×	○		×
행정처분에 대한 시정 조치요구권	○	○	○	○	○
법률개정등 제도개선제안	○	○	○	○	○
조치결과의 보고요구권	○	○	○	○	○
기타	정기적인 감사권한 및 직무위반사건에 대한 “특별검사” 지위보유함	국회의원을 통해 신청, 각 개별법에 의해 설치된 행정심판소 (약50종)관할사안 은 신청불가능, 지방옴부즈만제 별도운영	당해 행정기관에 대한 불복절차를 거친 후 신청가능 '조정관'은 정부주요회의에 참석	대체로 주지사의 직속보조기관 형태로 발전됨	독립된 합의제 위원회형태로 운영됨

출처 : 국민고충처리위원회, 1994

## 4. 한국형 음부즈만(국민고충처리위원회)의 활동

음부즈만 제도의 정착과 그 가능성을 1994. 4월 우리나라에서 본격적인 음부즈만의 시대를 연 국민고충처리위원회를 통해 고찰해 볼 수 있다(김광일, 1995).

### 1) 위원회의 조직

위원회는 기본법상 국무총리 소속이며, 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성되며(상임위원 3인, 비상임위원 6인), 대통령이 위촉 또는 임명하며 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 하고 있다. 위원회의 법적 성질은 합의제 특별행정관청이라 할 수 있다. 위원장은 위원회를 대표하며, 업무를 통할하고 회의를 소집하고 그 의장이 된다. 위원장을 포함한 위원의 임기는 3년이며, 위원의 신분은 법률에 의하여 보장된다. 또한 위원회의 업무에 관한 전문적인 조사·연구업무를 담당하게 하기 위하여 위원장이 임명하는 전문위원을 둔다.

현행 조직과 구성은 “민원사무처리에관한법률” 및 “동법 시행령” 그리고 “동법 시행규칙”, 그리고 “국민고충처리위원회규정” 및 “동 운영규정”에 명시되어 있다.

### 2) 위원회의 관할범위

위원회의 관할범위는 모든 행정기관과 법령에 의하여 행정권한을 행사하거나 동 권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인이 된다. 관할사항으로는 국민이 행정기관의 위법·부당한 처분이나 부작위 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 부담이 되는 사항, 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당 공무원의 처리 지연 등 행정기관의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편·부담이 되는 사항, 불합리한 행정제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편·부담이 되는 사항, 기타 행정과 관련한 권리·이익의 침해·부당한 대우에 관한 시정을 요구하는 사항들이 포함된다.

그러나 고도의 정치적 판단을 요하거나 국가기밀 또는 공무상 비밀에 관한 사항 등 민원사무처리에 관한 법률 제15조 2항에 규정하고 있는 사항은 위원회 관할 밖의 사항이다.

### 3) 고충민원의 처리절차

위원회의 조사는 위원회 또는 위원회의 지시를 받은 위원이나 조사관이 관계행정기관에 대한 설명요구와 자료 등의 제출요구와 신청인·이해관계인·참고인 또는 관계직원에게 대한 의견진술 요구와 이러한 서면심리로는 불충분하거나 사실발견에 미흡한 부분이 있는 경우에는 재차 설명을 요구하거나 관계행정기관 등에 대한 실지조사를 행하거나 전문가 등에게 감정을 의뢰하는 등으로 실시하며, 사건에 대한 판단 및 결정은 조사가 완료되면 위원회는 심의기일에 당사자와 참고인을 출석케 하여 신청인과 피신청인의 주장과 증거를 심의하고 별도의 합의기일에 위원 과반수 찬성으로 의결한다.

### 4) 고충민원의 처리종류

각하 또는 이송하는 경우는 고충민원이 본 위원회의 관할범위 밖 사안일 때이며, 기각의 경우는 위원회가 관할 범위내라고 판단하여 조사를 개시한 이후에 당해 고충민원의 내용이 허위이거나 정

당한 이유가 없는 사항이라고 판단될 때이며, 조사결과 신청인의 신청이 정당한 경우에는 당해 관계행정기관에 대하여 시정조치의 권고를 하여 이를 시정토록 한다. 또한 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 기타 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계행정기관에 대하여 제도개선의 권고를 하거나 의견표명을 하여 시정 또는 개선을 촉구한다.

이러한 위원회의 조치는 행정기관에 대하여 권고하는 것이므로 법적 강제집행력은 없으나 관계행정기관에 대한 시정조치 또는 제도개선의 처리결과 통보요구권, 일반국민에 대한 사실 공표권과 대통령에 대한 운영상황보고권에 의하여 사실상 집행력이 보장되고 있다.

### III. ombudsman제도의 활용과 성과

#### 1. 중앙정부: 국민고충처리위원회의 운영

##### 1) 처리실적

중앙정부 차원에서 ombudsman 제도의 활용과 실적은 국민고충처리위원회의 활동을 통해 파악해 볼 수 있다. 1994. 4. 9. 발족이후 1년간의 활동 상황을 보면 <표 2>와 같다. 1995. 3. 31. 까지 총 4,376건의 고충민원이 접수되었으며, 이 중에서 51.5%인 2,255건이 처리종결되었으며 48.5%인 2,121건이 현재 처리중에 있다. 처리종결된 사건중 민원인의 신청이 이유있어 행정기관에 대해 시정조치를 권고한 것이 처리종결건수의 34.6%인 781건에 이르고 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이 시정조치중에는 시정권고가 211건, 제도개선권고가 25건, 조사·심의중 시정되어 해결된 것이 296건, 긍정적 안내회신이 249건이었다. 특히 고충민원이 접수되어 행정기관에 대한 조사·심의가 진행되는 과정에서 행정기관이 스스로 잘못된 행정처분을 시정한 것이 296건에 이르고 있다는 점은 위원회의 간접적 행정통제 기능이 제대로 작용하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. (<표 2>참조)

<표 2> 고충민원의 접수 및 처리현황 (1994. 4. 9. ~ 1995. 3. 31)

접 수		4,376건
처 리 종 결		2,255건(접수건수의 51.5%)
철회 및 각하		590건(처리종결건수의 26.2%)
철회	168건	
각 하	422건	
시 정 조 치		781건(처리종결건수의 34.6%)
시정권고	211건	
제도개선권고	25건	
조사·심의중 시정	296건	
안내회신	249건	
신 청 기 각		884건(처리종결건수의 39.2%)
신청기각	257건	
안내회신	627건	
처 리 중		2,121건(접수건수의 48.5%)

\* 월평균접수 365 건, \* 월평균처리 226 건 (94년 4. 5월 제외)

### 2) 행정분야별 사건접수상황

〈표 3〉의 결과를 행정분야별로 분류해 보면 다음과 같다. 고충민원이 가장 많은 분야가 건축·도시계획으로서 전체사건의 35.3%를 점하고 있다. 이를 세분하면 장기미집행 도시계획의 조속시행 또는 해제요구 등이 가장 많고, 그 다음으로는 공공사업편입 부동산의 보상요구 또는 보상금에 대한 이의, 위법건축물로 인한 피해구제, 택지개발사업 등의 취소 또는 구역 재조정, 공동주택의 건축허가 또는 사용검사요구 등이다.

〈표 3〉 국민고충처리위원회 민원 접수·처리 현황

구분 분야	접수 건수	처 리 종 결										처리중
		소계	철회	조사 중 해결	심의 중 해결	각하	기각	시정조 치권고	제도개 선권고	제도의 견표명	안내 회신등	
계	4,513	5,942	336	747	56	368	91	338	8	3	3,995	1,755
건축·도시	1,746	2,564	151	389	33	156	79	253	1	3	1,499	671
민·형사법무	658	697	3	15	-	5	-	-	-	-	674	158
재정·세무	616	905	68	106	7	88	6	45	7	-	578	206
국방·보훈 호적	256	335	9	37	1	14	-	9	-	-	265	168
정보·교통	219	269	10	39	6	9	2	5	-	-	198	138
교육·문화 인사	241	273	16	22	1	24	2	9	-	-	199	76
보사·환경	191	214	21	16	1	18	1	4	-	-	153	108
농림·수산	181	270	41	33	-	22	-	8	-	-	166	54
통상·수도	154	260	11	74	6	24	1	4	-	-	140	40
노동·임금	147	146	5	16	1	7	-	1	-	-	116	32
기타	104	9	1	-	-	1	-	-	-	-	7	104

자료 : 총무처, 1997 총무처연보, 1997, p.111

그리고 민사·형사·법무분야가 14.4%, 재정·세무분야가 13.2%, 국방·보훈·호적분야가 6.5%이며 교육·문화·인사분야가 6.0%, 보사·환경분야가 5.9%, 교통·통신분야가 5.9%, 농림·수산분야가 5.2%, 상공·수도분야가 4.5%, 노동·임금분야가 2.2%를 나타내고 있다.

### 3) 행정기관별 사건접수상황

같은기간 접수된 총 4,376건의 고충민원을 행정기관별로 정리하면 지방자치단체가 약 43.6%인 1,908건을 차지하고 있으며, 중앙행정기관이 29.6%를 차지한 것으로 나타났다. 이와 같이 지방자치단체가 보다 많은 비율을 나타내고 있으나 선거에 의하여 선출된 민선단체장의 입장에서는 다음 선거에서의 득표를 의식하여 해당 지역내에서의 민원발생을 최소화시키려 할 것이므로 민선 자치단체장들은 이와는 다른 민원처리행태를 보여줄 것으로 여겨진다. 따라서 주민입장인 제3의 시각에 서서 적극적으로 주민의 고충을 해결해 주는 지방자치단체차원의 고충처리제도가 적극적 도입이 바람직하다 하겠다.

〈표 4〉 행정기관별 접수현황 (1994. 4. 8 - 1995. 6. 30)

분 야	건 수	구성비 (%)	분 야	건 수	구성비 (%)
중앙행정기관	2,463	16.0	세 무 서	584	3.8
지방자치단체	6,911	44.8	군(부대)	273	1.8
공공기관·단체	1,722	11.2	교육청	253	1.6
검찰청·법원	718	4.6	기 타	1,087	7.0
경찰청	661	4.3	합 계	15,424	100
특별지방행정기관	752	4.9			

#### 4) 민원 발생원인에 관한 분석

종결처리된 민원에 대하여 이를 처리건수에 의한 수량적 통계분석을 하는 것보다는 발생원인별로 내용분석을 하는것이 보다 의미를 가질수 있다. 위의 1년간 접수건수가 4,300여건에 달해 이를 원인별로 분석하는 것도 의미가 있다고 판단되며, 따라서 같은기간 동안 위원회에 접수되어 종결처리하는 과정에서 파악된 고충민원들에 대하여 발생원인별 유형과 그 특징을 요약해 보면 다음과 같다(김광일, 1995).

먼저 위원회에서 시정권고 조치한 고충민원사건들의 발생원인별 유형을 분석하면 행정기관이 행정처분의 전제되는 사실확인을 제대로 하지 않거나, 행정공무원의 무사안일로 인하여 담당 행정공무원이 과실을 범한 사례와 사실은 제대로 확인하였으나 법령적용을 잘못된 사례로 권위주의적인 행정으로 인한 지시사항에 대한 법절차무시와 해석의 오류를 범한 경우, 사실확인과 법령적용은 제대로 하였으나 재량권을 남용하거나 일탈한 경우, 반대민원이나 예산사정 등을 이유로 당연히 해야 할 일을 하지 않거나 지연시킨 경우와 같이 행정편의만을 도모한 행정기관의 부작위로 인한 경우, 상위법규에 위반되는 하위법규를 고치지 않았거나, 시대의 변화 등에 맞추어 법령이나 제도를 고쳐야 할 것을 고치지 않은 경우 등으로 나누어 볼 수 있다.

고충민원사건중 가장 많은 분야를 차지하는 도시계획과 건설분야의 민원발생원인을 크게 두가지로 대별해 보면, 첫째 예산을 이유로 해야 할 일을 하지 않고 그냥 방치하는 경우로, 도시계획시설을 결정 고시한 후 수십년이 지났는데도 사업을 시행하지도 않고 보상도 하지 않은 채 재산권행사를 제한하는 경우가 많다. 이에 대한 해결방안으로 다음과 같은 것들을 적용할 수 있을 것으로 판단되는데 채권보상이나 적어도 몇년 후에 사업을 시행할 것인지를 알려 주든지 그것도 아니라면 도시계획을 해제하든지 하여 국민으로 하여금 예측가능하고 안정된 생활을 영위하도록 해 주어야 할 것이다<sup>1)</sup>. 다음으로 개발독재시절의 잘못된 관행이 그대로 남아 있는 것인데, 헌법이 개인의 자유와 재산을 기본권으로 보장하고 있다는 사실을 망각한 행정편의주의적인 운영을 들 수 있다. 공공필요에 의하여 사유재산권을 수용·사용 또는 제한할 수 있다 하더라도 그 정도는 필요 최소한도에 그쳐야 하고, 정당한 보상을 하여야 한다는 헌법의 규정을 외면하고 공공필요만을 앞세워 함부로 개인의 재산권을 침해하는 사례가 비일비재하다고 할 수 있는데 우선 행정기관이 국민의 편

1) 전국의 도시계획으로 결정된 시설면적 2,505km<sup>2</sup> 중 그 절반 이상인 1,304km<sup>2</sup> 가 현재(1995년) 미집행되어 있으며 20년이상 장기미집행된 시설면적은 264km<sup>2</sup> 에 달한다.

에 서서 사유재산권 보장과 공공필요성과의 조화를 이루려는 자세의 변화가 절실하다고 하겠다<sup>2)</sup>.

다음으로는 수사에 관한 사항이라는 이유로 위원회의 관할 밖사건으로 규정되어 있는 사건중 상당수가 수사기관의 수사종결에 관한 불신으로 인한 이의와 교통사고 재조사 요구 등이다. 이런 사건들의 경우 수사기관 등에 제출하였던 서류와 회신문, 수사기록의 사본과 자신이 수집한 자료 등을 첨부하는 경우가 대부분이고, 특히 교통사고의 경우 상당한 자료를 가지고 반론을 제기하지만 결정적인 증거가 없는 한 초동수사의 결과를 반복하기 어렵다. 불공정 수사에 대한 이의를 제기하는 민원이 월 평균 20여건씩 접수되어(1994-95년) 수사기관에 대한 국민의 불신의 정도를 짐작할 수 있다. 따라서 수사 이의에 대한 검찰항고제도의 제도적인 문제점의 개선(내부재심사 제도의 개선)이 필요한 바, 초동수사에 대하여 국민들이 이의를 제기할 수 있는 첫 단계는 상급검찰청에 항고하는 방법 밖에 없는데, 이러한 검찰항고의 경우 내부재심사를 통하여 대부분 기각되고 있으므로 외부에서 이를 통제할 수 있는 재정신청제도의 부활 등이 필요하다고 하겠다<sup>3)</sup>.

또한 민원과 국민고충에 대한 이해가 부족하여 개인의 신변문제를 모두 처리해 주는 기관으로 오해하여 갖가지 인생상담적인 호소나 가정불화해소를 요구하는 신청이 가끔 접수되고, 사법부에서만 처리할 수 있는 민·형사소송에 관한 이의나 재심을 요구하는 경우가 접수되기도 하였다. 합리적인 조사와 결정을 통하여 신청인의 주장을 받아들일 수 없는 경우에도 억지 주장을 계속하여 수시로 위원회를 방문하며 위원회의 결정에 불복하는 민원인들도 있고, 동일한 사안에 대하여 여러 행정기관에 민원을 제기하여 행정력의 낭비를 초래하는 민원인들도 있는 바, 자신의 판단으로는 억울할 지라도 객관적인 판단을 받아들일 수 있는 성숙된 국민의식이 필요하다는 지적이 제기되었다.

또한 공무원사회가 오랜 권위주의 체제를 겪는 동안 위(권력자)에서 명령하거나 요구하는 일은 법령에 위반되더라도 강행하고, 아래(국민)에서 시정을 호소하는 일은 자기보신을 위하여 손대지 않는 관행이 굳어짐으로써 행정편의주의와 보신주의가 만연하고 있음을 보여준다. 환경오염 등 민원이 제기된 현장과 서류의 기재와는 전혀 다른 사실을 확인하게 되고, 만약 행정책임자가 한번이라도 현장을 확인하였다면 이미 해결되었을 수 있는 많은 사건들을 발견하게 되는데 이는 행정기관의 처분 등에 대하여 민주적 통제가 잘 이루어지지 아니하였다는 것을 반증하는 것이라 하겠다.

- 
- 2) 대표적인 사례가 남양주시(구 미금시) 평내·호평지역에 대한 택지개발예정지구의 지정이다. 7년동안 도시계획으로 재산권 행사를 묶어 두었다가, 계획을 확정지어 건축과 거래행위등 재산권행사를 가능하게 한 지 두어달 만에 이 지역을 택지개발예정지구로 다시 묶은 사례이다. 서울시민의 택지마련이라는 이름하에 남양주 시민의 회생을 강요하면서, 그 절차와 내용이 법규와 형평성에 위반되는 행위를 하였다는 이유로 위원회는 그 지구지정을 취소권고하였다. 유사사례로 국립공원에 포함된 사유지의 보상문제가 있는바, 정당한 보상을 위한 제도자체가 마련되어 있지 않은 실정이며, 학교보건법 시행으로 각급학교 정화구역내의 기존 숙박업소등을 금년말까지 아무런 보상도 없이 폐쇄 또는 이전하도록 한 관계 법규 제도의 개선을 권고한 사례들이 있다.
- 3) 즉 검찰의 불기소판단에 대하여 법원이 판단하여 기소할 수 있는 재정신청제도의 범위가 넓어져야 한다. 공무원독직제도로 인하여 유신정권시대에 재정신청의 범위를 축소시켜, 현재는 위와 같은 경우 헌법소원을 경유하는 외에는 별다른 해결책을 찾지 못하고 있는 실정이다. 그러나, 헌법재판소로 하여금 이와 같은 일을 구체적으로 판단하도록 하는 것은 문제가 있으며, 검찰권 행사에 대한 적절한 심사 방법의 강구가 필요하다고 하겠다.

## 2. 지방정부

다음의 <표 5>는 우리의 지방자치단체들이 내부적으로 설치하여 운영하고 있는 옴부즈만 제도의 실태이다. 1991년 이후 분권화의 자치개혁이 재개된 이래 각 자치단체들은 지방자치의 이상을 구현하는 수단으로서 옴부즈만 제도를 구상하여 왔다. 각 자치단체들이 도입한 제도의 공통적인 특징을 보면 대부분 행정부 소속으로 대부분 중앙정부와 유사하게 '고충처리위원회'라는 명칭을 사용하고 있고, 독자적인 구성체계를 가지고 있다. 옴부즈만의 보수와 임기 역시 다양한 실정이며, 인원도 안양시의 15인으로부터 부천시의 1인에 이르기까지 다양하다.

<표 5> 地方自治團體의 옴부즈만 設置現況 比較

	서울시 강동구	서울시 양천구	경기도 안양시	경상남도	충청북도	충북 청주시	경기도 부천시
1. 설치 근거 (공포일)	구민고충 조사위원회 설치 및 운영조례 ('96. 1. 3)	구민고충 조사위원회 설치 및 운영조례 ('96. 1. 10)	시민고충처리 위원회 설치 및 운영에 관한 조례 ('95. 12. 7)	행정 감시관 설치 운영 규정 ('94. 4. 28)	충북옴부즈만 조례 ('96. 6. 22)	시민고충처리 심의위원운영 조례('95. 6. 16)	시민옴부즈만 운영에 관한 조례 ('97. 1. 17)
2. 구 성	5인 합의제 (교수, 변호사, 전직 공무원)	6인 합의제 (교수, 변호사, 구의원)	15인 합의제 (시의원, 교수, 공무원 등)	6인 독립제 (전직 공무원, 교사, 법무사)	3인 독립제	5인 독립제 (전직 공무원, 설계사, 법무사 등)	1인 독립제 (전 부천시 공무원)
3. 보 수	회의시마다 5만원	회의시마다 5만원	회의시마다 5만원	월 30만원	-	월 15만원	월 220만원 (추3일근무)
4. 임 기	-	-	-	-	4년 연임 가능	2년 연임 가능	
5. 지원 부서	감사실 민원 관리계에서 겸임 (4명)	감사실 민원관리계에서 겸임 (4명)	시민과의 고충 처리계 설치하여 전담 (4명)	감사실 조사계에서 겸임 (3명)	-	시민과 민원 처리계에서 겸임 (4명)	부시장 직속기구 (3명)
6. 운영 실태 및 실적	비전임 · 사안처리시 출석 · 접수 224건 보고 216건 처리 8건	비전임 · 사안처리시 출석 · 접수 : 3건 처리 : 3건	비전임 · 사안처리시 출석 · 접수 : 22건 처리 : 22건	비전임 · 접수: 380건 처리: 380건	-	비전임 · 사안처리시 출석 · 접수 : 2건 처리 : 2건	전 임 · 접수 : 25건 처리 : 24건 조리중 : 1건 ('97. 6 - 97. 9)
7. 특기 사항	직원이 조사과정에서 처리가능한 사안은 처리후 보고		위원장이 시의원이며 총무국장도 위원으로 위촉하여 운영 시행규칙과 운영규칙을 제정하여 운영	권역별로 행정감시관을 선발하여 운영하나 여론 모니터제와 유사한 실정 · 도의회 동의 절차 없이 시행함에 따라 도의회 반대로 95.12.31중단	대표 옴부즈만 1인을 선정하고 주1회 정례회의 개최(12명 이내 전문위원 위촉 가능) · '96. 7월 재의 요구 '96. 10월 제소 현재 대법원소송 계류중임	대표 위원을 선임하여 안전별 배당 처리	

출처: "지방행정 Ombudsman제도의 도입실태 분석과 발전방향의 모색", 「한국지방자치학회보」, 9(2):26~7, 1997. 6에서 재구성

우리의 지방자치단체에서 의회형 읍부즈만은 극히 이례적이다. 그러나 오늘날 점점 다양화되어 가는 주민의 욕구와 전문화되어 가는 민원과 정책문제는 지방도 다를바가 없다. 이 경우 이들을 심도있게 다루고 의회 본연의 예산심의, 행정부 견제기능을 보다 효과적으로 수행해 나가기 위해서는 의원들이 해당지역의 고충민원으로부터 좀 자유로와야하는 측면이 있는 반면, 의회가 주민의 대표로서 각종 민원을 처리하는 기능도 포기할 수 없는데 실상은 간단하지가 않다. 이 경우 읍부즈만이 의회를 대신해서 민원을 접수, 조사하는 것은 의회가 본연의 업무에 충실하도록 하는데 상당히 기여할 수 있을 것이다.

또한 분권화의 과정속에서 행정부에 대한 유용한 조정과 통제수단이 되어 주민통합을 실현 시키기도 하며, 나아가 행정기관이나 관료에 의한 권리의 침해를 시정하고 구제하여 지방자치의 이상에 접근할 수 있는 통로가 될 수 있다.

## IV. 읍부즈만제도의 제약요인과 개선방안

### 1. 제약요인

#### 1) 법·제도상의 문제점

##### (1) 조직상의 문제

먼저 한국형 읍부즈만이라 할 수 있는 고충처리위원회의 성격이 지적되고 있다. 자문위원회로 보기는 어렵고, 법적 구속력이 있는 결정권 및 행정처분권을 지니지 못하고 있다는 점에서 행정위원회로 명확히 분류하기도 어렵다. 이 또한, 준입법권 및 준사법권을 갖는 독립규제위원회와 같은 독립성을 갖고 있지도 않다. 이와같은 모호한 성격으로 인하여 동위원회는 이른바 정체성의 위기(identity crisis)에 빠지기 쉽다(송창석, 1997; 신대균, 1997). 이를 이용하는 국민들은 위원회가 법적 구속력이 있는 결정권을 갖고 있다고 이해하고 위원회를 이용하게 되고 그 결과에 대한 기대 또한 매우 높다. 그러나 상대인 행정기관들에서는 위원회의 결정이 하나의 권고권에 불과하다는 인식이 점차 확산되고 있고 이러한 인식은 동위원회의 결정의 실효성을 낮게 하는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 행정기관의 느슨한 인식은 위원회를 이용하는 민원인들에게도 전이될 수 있으며 민원처리에 대한 위원회의 신뢰도를 떨어뜨리는 원인이 될 수 있다. 이러한 분위기에서 위원회의 내부에서도 동위원회의 정체성에 대한 확신을 약화시킬 수 있다.

읍부즈만은 각 나라마다 다양한 모습을 취하고 있다. 정부형태 및 연방제국가 여부에 따라 의회형읍부즈만 또는 행정형읍부즈만일 수 있고, 읍부즈만이 1인인 경우와 복수인 경우가 있다. 그러나 여타 환경적 특성에도 불구하고 읍부즈만이 상시적으로 근무하는 형태를 취하고 있다는 사실에는 차이가 없다. 읍부즈만이 파트타임이 아닌 상근형태를 취하고 있는 이유는 신속한 민원업무 속성에 기인한다. 위원회는 이러한 읍부즈만의 일방속성을 신중히 고려하지 않고 위원장을 포함한 7인의 위원을 비상임으로 보하고 있으며 비상임위원들이 접수된 민원에 대하여 결정권을 행사한다는 것은 효율성을 생명으로 하는 읍부즈만의 기본방향과 상치된다고 본다.

또한, 읍부즈만은 공정성과 중립성이 보장되어야 하며 이를 확보하기 위하여 헌법에 그 설치근

거를 두고 있는 나라도 많다. 그러나 동위원회는 위원장 및 위원을 비상임화함으로써 변호사와 같은 영리활동 등과 병행할 수밖에 없는 구조적 한계를 내포하고 있다. 옴부즈만의 성격상 전문법조 인력이 위원을 구성하는 것은 불가피하다고 보지만, 그 업무성격상 변호사업무와 무관하지 않은 경우가 많을 수 있다. 이러한 공정성 및 중립성에 대한 시비는 위원회의 비상임화에서 연유된다고 본다. 당초 출발은 공무원과 무관한 인력의 영입과 비상임화를 통하여 공정하고 중립적인 결정을 도모한다는 취지였으나 이러한 논리로는 중앙선거관리위원회위원장, 헌법재판소장 및 대법원장 등이 상임화된 현상을 설명하기 어렵다. 위원회는 그 이름에서 보듯이 합의제위원회 형태를 취하고 있다. 행정기관이 합의제위원회 형태를 취하고 있는 이유는 중요한 정책결정을 신중히 판단하기 위한 경우 그리고 다수의 상반된 이해관계가 충돌할 경우 이를 민주적으로 수렴하여 정통성을 확보하기 위한 경우 등으로 볼 수 있다. 옴부즈만의 민원대상이 국가안전보장에 중대한 영향을 미친 다거나 노사가 서로 대립하여 참여를 통한 민주적 결정을 통한 정통성을 확보할 필요가 있는 성격은 아니라고 가정할때 합의제적 의사결정은 적절하지 않다고 할 수 있다.

또한 동위원회의 중앙행정기관이 아닌 조직위상으로서 책임성과 전문성있는 민원처리가 어려운 실정이다. 동위원회의 경우 비상임위원 7인 및 상임위원 3인, 계약직 전문위원 9인, 사무처의 경우 행정자치부 출신 사무처직원 79인, 각부처 파견 조사관 120인으로 구성되어 있고, 각부처의 조사관의 경우 1-2년의 파견으로 전문성 축적과 책임성 확보가 어렵게 되어있다. 국무총리소속이면서도 중앙행정기관의 지위에 있지 않아 행정사무인력도 행정자치부와 순환되고 있다. 이러한 문제는 동위원회가 정부조직법상 중앙행정기관의 위치에 있지 않은데 기인한다고 본다.

## (2) 권한상의 문제

동위원회는 신청된 민원에 대해서만 조사 권고하는 권한을 갖는다. 즉 옴부즈만에 보편적으로 인정되고 있는 직권조사권이 인정되고 있지 않다. 옴부즈만의 민원예방적 기능이 부족하다. 외국 옴부즈만의 경우 직권조사권이 없는 경우는 드물다. 다만 영국 및 프랑스의 경우 직접 민원접수가 아닌 국회의원 접수민원의 이첩처리로 직권조사권 보유의 필요성이 별로 없을 따름이다.

다음으로 옴부즈만은 법적 구속력이 없고 실효성의 문제가 제기될 수 있는 권고권만을 갖는다. 우리의 경우 중앙의 고충처리위원회의 시정권고에 대한 행정기관의 수용율이 90% 정도로 자체 집계되고 있다(김만기, 1999). 그러나 옴부즈만의 권고결정에 대해 법적 위상에 걸맞는 권위가 부여되어야 함에도 불구하고 동위원회는 비상설위원회 또는 자문위원회의 인상을 주기 때문에 대상 행정기관에 대한 권고의 실효성 저하가 우려되는 실정이다. 권고의 실효성을 높이기 위해서는 우선 동위원회의 법적 권한강화와 옴부즈만의 선임에 있어 국회의 동의나 추천을 요하는 이유에 대해 생각해 봐야 할 것이다. 이와 아울러 권고결정의 실효성을 높이기 위해서는 조사인력의 전문성의 확보도 문제로 지적되어야 할 것이다.

동위원회의 경우 조사와 관련하여 진술서 및 관계자료 제출요구권, 출석요구권 및 실지조사권을 인정하고 있으나, 고도의 정보에 대한 무한정한 접근권이 보장된다고 보기는 어렵고, 국민고충을 초래하는 장소에 대한 시찰권이 구체적으로 명시되어 있지 않다. 이는 비록 옴부즈만이 그 결정은 권고권만을 갖게되지만 설득을 위한 자료등 정보접근에 대한 제한이 없어야 한다는 점에 대해 인식이 부족함을 보여주고 있다(김만기, 1999).

## 2) 운영상의 문제점

민원이 접수되면 이를 심사하여 분류하는 절차가 있는데 동위원회는 이 단계에서 심사기능은 미약하고 기계적 분류기능만 수행하고 있다. 복수의 옴부즈만을 두고 있는 나라의 경우 일반적으로 수석옴부즈만이 선람기능을 수행하면서 서면조사단계로 넘길지 아니면 단순히 안내회신하고 종결할지를 결정하며 선람단계에서 약30%의 민원이 처리되고 있다.

현지조사 등 민원처리시 별도의 처리절차가 소요되는 민원이거나 관계기관과의 협의가 필요한 민원 및 법령개정 등 제도개선을 요하는 민원의 경우에 대한 고려없이 간이, 신속하게 처리한다는 형식적 목표를 달성한다고 무리하게 운영하다 보면 민원처리가 그야말로 형식에 빠질 우려가 있다. 동위원회의 처리결과중 이송·이첩민원이 50%이상을 차지한다는 결과는 이를 반증한다고 하겠다. 처리가 아닌 이송·이첩처리가 많을 경우 옴부즈만제도 고유의 존재의의를 상실한다고 보겠다(신대균, 1997: 209).

동위원회는 10인의 위원중 비상임위원이 7인이다. 그러나 비상임위원도 개별민원에 대하여 결재하면서 사건을 이끌고 나가는 독특한 방식을 취하고 있다. 처리의 중립성 및 공정성을 취하겠다는 취지로 이해되나 비상임위원이 주 1일 또는 2일 출근하기 때문에 신속하고 심도있는 민원조사가 어렵다. 더욱이 합의제적 의사결정을 취하고 있기 때문에 민원처리가 지연될 것으로 예상된다. 그러나 90일의 처리기간을 준수하도록 규정하고 있기 때문에 이에 따라 처리기간은 강제되고 있다고 본다. 이러한 처리기간은 외국옴부즈만의 처리기간과 크게 다르지 않다. 처리절차가 지연될 수밖에 없는 위원회형태를 취하면서도 처리기간이 짧다면 그 민원처리의 질이 의심될 수밖에 없다. 거기에다가 위원회의 조사관들은 각 부처에서 1-2년기간 파견된 일반공무원으로 전문성이 높다고 보기 어렵다. 이러한 점들을 고려할 때 위원회의 처리절차에 구조적 문제점이 있음을 인식할 수 있다.

또한 옴부즈만제도로서의 위원회의 역할과 기능에 대하여 아직까지 정부 각 부처나 행정기관의 인식이 부족하고 또한 행정기관에 대하여 가장 불평불만이 팽배해 있는 민원인을 상대한다는 고충처리업무의 특수성과 각 부처로부터 위원회에 1-2년정도의 기간으로 파견되어 온 조사관들의 애매한 입장과, 위원회에 대한 귀속감 부족은 고충민원처리에 있어서 또다른 문제점으로 떠오르고 있는 바, 자신의 소속 부처로 복귀한 후 자신의 입지 등을 고려할 때 고충민원 처리에 있어 적극적이 될 수 없다는 내재적인 한계요인을 가지고 있다.

## 3) 옴부즈만제 시행의 문제점: 지방자치단체의 경우

지방자치단체의 관점에서 제기되고 있는 옴부즈만제도의 문제점을 지적하면 다음과 같다(최창행, 1997).

먼저, 위원들이 대부분 민간인 신분이라는 것이다. 또한 자치단체의 임용재량에 한계가 있기 때문에 상임위원회의 형태를 도입하는데 어려움이 있어 대부분 비상설위원회의 형태를 취하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 자료제출요구, 출석요구 등 조사권, 권고권 및 공표권이 명백히 규정되어 있지 않다. 따라서 내부기관간 협조방식을 취하고 있는 것이 대부분이다.

셋째, 운영조례에 설치근거를 두고 있다. 따라서 독립적인 인사권 및 예산권은 인정될 여지가 적다.

넷째, 합의제적 의사결정방식을 취하고 있다. 대부분 국민고충처리위원회의 법률조항을 참조하여

위원회 형태를 취하고 있음을 알 수 있다.

다섯째, 대부분 자치단체장이 임명하며 소속도 자치단체 내부에 두고 있다. 따라서 자치단체장에 대한 보고는 인정되나 지방의회에 대한 보고는 경시되는 경향을 보인다.

## 2. 개선방안

### 1) 제도상의 개선방안

#### (1) 관할권(권한)의 범위

위에서 지적한 옴부즈만 활동의 제약요인들을 극복하고 고충처리제도의 발전방안을 모색하기 위해서는 먼저 옴부즈만의 위상과 업무의 성격을 명백히 규정할 노력이 필요하며 이는 단일법률(민원사무처리에 관한 법률)의 제정으로 어느정도 해소되었다. 그러나 지방자치단체의 조례는 아직도 애매모호한 경우가 많다. 이와 병행하여 고충민원사건의 심의수행자가 책임있는 답변을 할 수 있는 자로 선임되어야 한다는 규정과 성실한 답변을 하지 아니하고 피신청기관이 자료제출을 거부하고 위증을 하는 경우 이에 대한 처벌규정을 마련할 필요가 있다. 이는 민원을 대하는 행정 공무원들의 적극적인 태도 변화와 신속하고 정확한 민원처리를 기대할 수 있게 한다. 아울러 직권 처리권, 소추권, 징계요구권과 같은 권한의 강화를 단계적으로 도입 함으로써 고충 민원 처리의 실효성을 확보할 수 있다.

#### (2) 조직의 정비

국민과 행정기관의 분쟁을 독립하여 처리하자면 조사관 등 사무직원의 독립성도 보장되어야 하는 것인데, 현재와 같이 지원 내지 파견공무원이 자기소속 기관에 대한 분쟁을 조사한다는 것은 그 공정성을 기대하기 어렵다.

또한 옴부즈만의 법적 성격과 그 업무량에 비추어 위원의 수와 위원의 상임화를 고려할 필요가 있다. 현행 법률에는 위원의 지위와 보수에 관한 규정이 없고 회의수당만을 예산의 범위내에서 지급하도록 규정되어 있다. 옴부즈만의 업무성격과 엄격한 공정성과 독립성 유지를 위하여 외국에서는 옴부즈만의 예우수준을 파격적으로 하고 있음에 비추어 볼때 우리의 경우에도 옴부즈만의 법률적 위상과 업무처리량에 상응하는 지위와 보수에 관한 합리적 규정의 신설이 필요하다고 하겠다.

고충민원의 적정한 처리와 제도에 대한 검토를 위하여 조사와 연구에 종사하는 전문위원의 충분한 확보가 필요하다. 특히 행정기관 소속 조사관이 조사의 대부분을 담당하는 현행 제도하에서는 업무의 독립성과 중립성이 결여된 부분을 보충하기 위하여 전문위원의 필요성은 더욱 더 강조되는 바 최소한 중앙정부의 20개부처에 상응하는 전문위원의 수가 필요하다고 하겠다. 그러나 현행 법에서는 전문위원을 둘 수 있다는 규정만 있으며, 전문위원의 지위와 보수에 대한 구체적인 사항은 시행령에서 누락되어 있다. 따라서 전문위원의 지위와 보수에 관한 규정을 시행령에 규정하여야 할 것이다.

#### (3) 지방자치단체에서의 시민옴부즈만제도의 도입

중앙정부차원에서는 옴부즈만제도를 도입하여 운영을 하고 있으나 아직 지방자치단체 차원에서

는 아직 미미한 실정이다. 그러나 앞으로 전개될 지방화시대에 대비하여 주민의 입장에 서서 행정 통제 기능을 수행할 수 있는 효과적이고 적극적인 권한이 지방자치단체에서도 제도화될 필요성이 있다. 왜냐하면 현재와 같이 지역차원에서의 토착비리가 상존하고, 강력하고 전문적인 집행부를 통제해야하는 지방의회의 기능이 미약하며, 다양한 공익적 시민단체와 시민영역이 조직화되어 있지 못한 상황이기 때문이다. 따라서 전술한 상황과 위법·부당한 행정행위로부터 주민의 권리를 가차이서 그리고 구체적으로 보호해줄 수 있는 독립적인 제3의 기관으로서 시민옴부즈만제도의 도입은 훌륭한 대안이 될 수 있다고 하겠다<sup>4)</sup>.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 중앙정부의 고충처리위원회에 접수된 전체사건의 44.8%가 지방자치단체가 피신청기관임을 알 수 있다. 따라서 고충민원의 중앙집중현상을 해소하고 지방자치단체 차원에서의 행정감시와 주민의 고충을 간이·신속한 절차에 의하여 처리해 줄 수 있는 가칭 「주민옴부즈만제도」<sup>5)</sup>를 도입하기 위한 근거를 상위법에 마련할 필요가 있다.

## 2) 운영상의 개선방안

### (1) 홍보의 강화

위원회의 존재와 기능 및 이용방법을 홍보함으로써 본 제도를 국민의 쉽게 이용할 수 있도록 하는 한편, 위원회에서의 처리내용을 행정기관의 관계자에게 주지시킴으로써 행정의 민주적 통제와 제도개선, 재발방지의 효과를 거둘 수 있다. 아울러 국민의 입장에서 적극적으로 국민의 권리를 보호해 주는 기관이 존재한다는 심리적인 안정감을 국민에게 심어줄 수 있는 간접적인 효과도 기대할 수 있다.

### (2) 정기간행물의 발간

위원회의 운영상황을 국민에게 공표하게 되어 있는 제도의 취지에 따라 위원회 결정의 선례를 널리 알려, 동일·유사한 사건처리에 대한 지침의 역할을 하고 동일한 고충민원의 재발방지를 위하여 정기간행물을 발간할 필요가 있는 바, 이를 위한 인적·물적 설비가 갖추어져야 할 것이다<sup>6)</sup>.

## V. 맺는말

“민원사무처리에관한법률”의 제정과 함께 현대적인 옴부즈만제의 제도적 기틀이 마련되었으며 이는 우리나라 행정사에 있어서 하나의 전환점을 마련했다는 평가를 할 수 있다. 그러나 우리나라의 행정풍토에서 옴부즈만제도를 새로이 도입하고 시행하는 과정이 그다지 순탄치만은 않은 것 같

- 
- 4) 지방자치단체에서의 옴부즈만제도는 일본의 가와사키시와 동경도의 나까노꾸구, 독일과 영국 등에서 지방 옴부즈만제도가 운영되고 있다.
  - 5) 일본의 경우 중앙정부차원에서는 옴부즈만제도가 도입되지 못하고 있으나 지방자치단체인 가와사키시 등에서는 조례로써 시민옴부즈만제도를 도입하여 운영하고 있다.
  - 6) 발족 이후부터 위원회에서 조치한 시정조치권고 등의 중요한 고충민원 처리사례를 모아 고충민원 결정례 집을 발간하여 이를 중앙행정기관과 지방자치단체등에 배포하고 있다.

다. 즉 새로운 제도의 도입에 따르는 각 행정기관의 기득권 보호와 기존제도와와의 마찰이 예상되는 점을 고려하여 입법을 추진하다 보니 전통적인 옴부즈만의 본질적인 권능과 권위의 확보면에서 부족한 점을 지적할 수 있다. 따라서 본 글에서는 옴부즈만제도의 도입배경과 운영성과 그리고 옴부즈만의 활성화를 저해하는 요인을 살펴보고, 그 개선방안에 대하여 나름대로 대안을 제시하였다.

옴부즈만제도의 기능과 역할은 기존의 청원제도·손해배상·손실보상·행정심판·행정소송 및 감사원 등의 기능과 중복되거나 상충된다기 보다는 기존의 권리구제제도의 기능을 더욱 보강시켜 줄 수 있다. 선진 민주국가들의 경험에서와 같이 옴부즈만제도가 제대로 정착·운영되기 위해서 가장 중요한 점은 제도가 창설될 때부터 다른 권리구제제도와와의 조화와 균형을 고려하면서도 실질적이고 강력한 권한과 권위를 부여해 주는 것이 제도정착의 선결요건이라고 할 수 있다.

현재의 한국형 옴부즈만 제도는 중앙과 지방정부 모두 도입단계라 할 수 있다. 우리의 옴부즈만은 제도적인 측면에서의 기능은 운용하기에 따라서는 외국의 옴부즈만에 비교하여 미약한 수준은 아니라 할 수 있다. 그러나 인물과 정치적 상황의 변화 등과 같은 외부적 정치·사회적 환경이 아무리 바뀌어도 옴부즈만제도의 기능이 제대로 운영될 수 있고, 국민과 주민의 입장에서 따뜻한 인간애를 가지고 광범위한 사안에 대하여 신속·간편하게 고충민원을 처리할 수 있는 기관이 되기 위해서는 미비한 관계법령과 조례의 제·개정이 시급하다고 하겠으며 장기적으로는 헌법기관으로서 정착되는 것이 가장 소망스럽다고 하겠다. 제도화의 의미를 정치조직체나 절차가 그 가치와 안정을 취득하는 과정이라고 볼 때 정치조직체의 제도화 수준으로서 적응성, 자율성, 복합성, 응집성을 들 수 있는 바, 조직이 내적인 복합성과 응집성을 확보하고 이에 더하여 외부환경의 도전에 고도의 적응성과 자율성을 얻으면 그 때 그 조직은 제도화 되었다고 할 수 있다. 따라서 옴부즈만의 제도가 새로이 도입되어 제도화되고 발전하기 위해서는 정치·사회·문화 등의 제도적 환경이 다 같이 병행하여 성숙되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 국민고충처리위원회, 1994. 『옴부즈만제도의 세계적 동향』
- 국민고충처리위원회, 1994. 『특수옴부즈만제도의 현상과 동향』
- 김광일, 1995. "국민고충처리위원회(옴부즈만제도)의 운영성과와 발전방안." 『국민고충처리위 자료 3』, 국민고충처리위원회, 국무총리실.
- 김만기, 1999. "21세기의 한국형옴부즈만 발전방향". 국민고충처리위원회 창립 5주년 기념세미나. 『21세기의 한국 옴부즈만: 회고와 전망』, 국민고충처리위원회.
- 김명수·안병만·김만기, 1980. "옴부즈만제도의 도입가능성에 대한 연구 -우리나라 유사제도의 통합대안을 중심으로", 『한국외국어 대학교 논문집』, 제13집.
- 김철수, "한국에의 옴부즈만제도의 도입가능성", 한국공법학회, 제37회 학술발표논문.
- 김철용, 1993. "옴부즈만과 그 도입가능성", 『자치연구』, 제3권 제2호, 한국지방자치연구소, 3.
- 김호진, 1979. "각국 옴부즈만제도의 비교분석", 『한국행정학보』, 제13집, 한국행정학회.
- 박동서·김광용, 1989. 『의회와 행정부』, 법문사.

- 박동서, 1996. 『시민과 함께하는 행정개선』, 서울: 미래미디어.
- 백완기, 1979. “한국행정에 있어서 옴부즈만제도의 정착화 가능성”, 『한국행정학보』 제13집, 한국행정학회.
- 송창석, 1997. “행정옴부즈만제도의 발전방안-국민고충처리위원회를 중심으로”, 한국언론학회·한국행정학회 공동심포지움, 「언론·행정의 자율적 감시체제의 제도화」, 발표논문.
- 신대균, 1997. “고충처리위원회의 활동과 발전방향”, 고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회 발표논문, 서울: 한국행정연구.
- 윤재풍, 1979. “한국의 옴부즈만 유사기관의 실태와 성격”, 『한국행정학보』, 제13호, 한국행정학회, 1979.
- 이상철, 1993. “옴부즈만제도 도입을 위한 제언”, 『자치연구』 제3권 제2호, 한국지방자치연구소.
- 이종수, 1997. “지방 Ombudsman 제도의 도입실태 분석과 발전방향의 모색”, 『한국지방자치학회보』, 9(2): 21-41
- 정동근, 1992. 『관료주의행태와 행정통제』, 정훈출판사.
- 총무처 정부합동민원실, 1993. 『민원처리사례집』, 제13집.
- 총무처, 1993. 『일본의 옴부즈만제도연구 보고』.
- 최창행, 1998. “옴부즈만의 한국적 모형개발에 관한 연구”, 단국대학교 박사학위논문.
- Gerald E. Caiden(ed.), 1983. *International Handbook of the Ombudsman: Vol.2. Country Surveys*. London: Green Wood Press.
- Pickl, Victor., 1994. “The Function of Ombudsmen in Europe”, *International Symposium on Ombudsman.*, June 22-24, 1994: Tokyo, Japan.
- McIvor, Jill., 1994. “The Work of the Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration and Commissioner for Complaints”, *International Symposium on Ombudsman.*, June 22-24: Tokyo, Japan.